

JUNIO 2001 - Año 3 / N°9

Directora responsable: Marcela Gajardo

E-mail: mgajardo@preal.org

Tel: (562)3344302. Fax: (562) 3344303

Santa Magdalena 75, of. 1002.

Santiago - CHILE

Internet: www.preal.cl

Estructuras salariales docentes: Características actuales y nuevas propuestas

Las formas sugeridas como vías para la superación de las tradicionales estructuras salariales docentes, intentan responder a los requerimientos de las administraciones modernas. Según éstos, una persona asciende porque demuestra que tiene la experiencia y competencias para hacerlo en el marco de una fuerte vinculación entre la compensación salarial y el ejercicio de la profesión docente, la organización escolar y el contexto institucional dentro del que se mueve la escuela.

En este marco se han ensayado y propuesto alternativas como: el pago por mérito, las carreras escalares, el pago por competencias, e incentivos a grupos de docentes o escuelas que logran alcanzar objetivos educativos previamente determinados. Cada uno de estos sistemas tiene ventajas y desventajas que debe analizar cada país ante una eventual reforma de sus planes salariales.

En esta publicación se resume el documento "Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes", de Alejandro Morduchowicz (Buenos Aires, Diciembre del 2000), preparado para PREAL-FLACSO en el marco del Proyecto "Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina".

Cada vez son menos los puestos de trabajo en que la posibilidad de obtener un aumento salarial depende casi exclusivamente del paso del tiempo y en que la única vía de movilidad de su personal es la salida hacia puestos de gestión y dirección, como es el caso en la educación.

¿A qué se debe esto? Al parecer, las viejas carreras profesionales y estructuras salariales docentes todavía se encuentran vigentes, en gran medida, por la dificultad de encontrar mecanismos sustitutos que contengan sus ventajas, entre las que están las siguientes:

- son objetivas y, por lo tanto, no están sujetas a discrecionalidad por parte de ninguna autoridad;
- el salario es predecible, ya que desde el ingreso a la carrera se puede conocer lo que se va a percibir en el futuro;
- su administración y comprensión por parte de los docentes es sencilla; y
- reducen o prácticamente eliminan la competencia entre docentes.

No obstante, las escalas salariales presentan también varias desventajas

que han generado una corriente por la transformación del sistema de remuneraciones. Entre ellas se puede mencionar que:

1. La carrera magisterial sólo permite que el docente ascienda a otros puestos que lo alejan del aula. No contempla mecanismos de promoción dentro del mismo cargo.
2. El modo de acceso a un cargo superior fomenta el credencialismo y la acumulación de años.
3. Dentro del mismo cargo, la única diferencia en la remuneración entre los docentes es la antigüedad.
4. El régimen de compensaciones se encuentra desvinculado de las actividades desarrolladas en las escuelas. En general, los adicionales se pagan por la situación particular de revista del docente (por ejemplo: zona, presentismo, atención del comedor escolar, etc.) y no por características diferenciales en su trabajo.
5. Existe una marcada tendencia a la creación de cargos para cada actividad: se remuneran puestos y no a las personas y las actividades que éstas desarrollan.
6. Hay una gran dispersión salarial entre provincias y estados.
7. Los adicionales existentes sólo contribuyen a distorsionar la pirámide salarial.
8. La escala salarial vigente paga igual por diferentes esfuerzos y aptitudes. No distingue buenos de malos o mediocres desempeños docentes.

Escalas salariales en América Latina

Las carreras docentes en América Latina, más allá del diseño específico y particular de cada país, tienen varias características comunes:

- La carrera profesional está diseñada en niveles (de 4 a 7) en los cuales se avanza en forma automática por el paso del tiempo o por alguna combinación de factores explícitamente determinados (antigüedad, capacitación, méritos)
- Existe estabilidad en los cargos titulares.
- La salida de la enseñanza a funciones directivas o administrativas es normalmente la única posibilidad de progreso o aumento salarial.
- No hay sistemas estructurados de evaluación del desempeño docente y, cuando existen, constituyen una mera formalidad. En los casos en que existe un sistema o un criterio de evaluación, el resultado obtenido (el puntaje) habilita a los maestros a participar en los concursos por cargos superiores, pero no incide de manera directa en su carrera ni en su salario.
- La estructura salarial está centrada en un sueldo básico más adicionales. Los aumentos en las remuneraciones se otorgan al pasar de un nivel a otro y la antigüedad es el factor preponderante en el avance entre niveles.
- Los cargos jerárquicos están remunerados a través de un básico diferencial o asignación por cargo o con un porcentaje sobre el básico docente, constituyendo en la mayoría de los casos un incentivo económico importante.
- No hay vínculo entre el desempeño y el salario individualmente considerado.
- En la mayoría de los países, con la estabilidad asegurada, la función de los sindicatos está prácticamente limitada a negociar aumentos salariales.
- En general, los docentes del sector privado se rigen por contratos privados y no participan de los beneficios del sector público. La antigüedad es el único

factor computable en el caso de pasar del sector privado al público.

Propuestas y contrapropuestas

Entre las alternativas que se han ensayado, en atención a las desventajas observadas en los sistemas de carreras y estructuras salariales docentes, se destacan las siguientes:

1. El pago por mérito.

Una postura muy difundida hace dos décadas fue la de relacionar los salarios docentes con su desempeño (o "productividad"). Esta forma de pago en el sistema educativo adquirió relevancia en los Estados Unidos en numerosos distritos escolares en los años '80. En la actualidad, sobreviven muy pocos esquemas de estas características como consecuencia, en general, de la resistencia y dificultades prácticas para su implementación y/o por la insuficiencia de recursos monetarios para su sustentabilidad. Entre las críticas más importantes que ha recibido esta forma de pago se encuentran:

- *La dificultad de la medición.* El grado de subjetividad involucrado en un esquema de esa naturaleza y la falta de claridad respecto de medidas objetivas a utilizarse para su cuantificación, han llevado al fracaso a los intentos realizados sobre el particular.
- *La limitación de los recursos a repartir.* Un gran problema es que los sistemas de incentivos se estructuran sobre la distribución de una suma de dinero, pero no entre todos los docentes sino sólo para un cupo limitado.
- *Su utilización como represalia y no como estímulo.* Una de las razones del fracaso de este sistema es la planificación autoritaria y la determinación de premios arbitraria. Siempre está la posibilidad latente de que se utilice esta herramienta coercitivamente.
- *El riesgo de la mayor carga laboral.* Hay una tendencia a identificar el desempeño con la cantidad de trabajo. El pago por mérito puede terminar com-

pensando trabajo extra, identificando y confundiendo esta medida con el mejoramiento de la calidad.

- *La mayor calidad no se debe a una contribución individual.* En tanto en otros sectores de la economía es posible plantear un vínculo del salario con la productividad sin mayores dificultades, la especificidad del servicio educativo obstaculiza dicha tarea.
- *Se recompensa a unos pocos maestros, pero no existe evidencia de que eleve el nivel general de la enseñanza.*

2. Las carreras escalares

Una carrera escalar es un plan que provee incentivos y aumentos salariales para los docentes que eligen progresar en su carrera profesional sin tener que abandonar el aula o la profesión. Comprende una serie de posiciones en distintos niveles de dificultad, desde una etapa inicial hasta una de desarrollo y desempeño *completos*. El docente conoce los requerimientos que deberá cumplir para ser promovido (capacitación continua, acreditación fehaciente de su experiencia, etc.). El proceso de evaluación consiste en la aprobación o rechazo del grado en que se han alcanzado y cumplido los pasos necesarios para acceder a una nueva posición. Una vez situado en un nivel más alto, la remuneración del docente se verá incrementada.

Los diferentes porcentajes de aumento, en aquellos lugares donde se aplica, parecieran ser el resultado del *equilibrio* entre la restricción presupuestaria y un incremento salarial que resulte atractivo como estímulo al desarrollo profesional continuo.

La ventaja de los esquemas de carrera escalar reside en que no atentan contra la organización escolar, ya que no introducen la competencia entre los docentes por una suma fija a distribuir entre los que alcancen un determinado estándar, sino que pueden acceder todos aquellos que satisfagan los requisitos exigidos para pasar de un escalón a otro.

Las carreras escalares —si bien introdujeron cambios de importancia respecto de los regímenes salariales que las precedieron— continúan remunerando y promoviendo la uniformidad, aunque ahora dentro de un mismo rango o nivel. Su mayor problema es que se aplican en un contexto de administración centralizada en el que no se pueden percibir y evaluar las necesidades efectivas de las escuelas y, consecuentemente, carecen de vínculo con las estructuras de los establecimientos educativos.

3. Pago por competencias

En los '90 se ha desarrollado en Estados Unidos una propuesta de modelo salarial que focaliza su atención y remunera un conjunto de habilidades y conocimientos que aportan al buen funcionamiento de la escuela y que fortalecen la autonomía escolar.

La propuesta es consistente con las modernas concepciones organizacionales, que perciben a los ambientes de trabajo como pequeñas unidades dinámicas, flexibles a los cambios, capaces de replantearse sus objetivos y adaptar sus actividades a esos nuevos requerimientos. Esto implica introducir nuevas modalidades de gestión, para lo cual se intenta identificar atributos del personal y vincular el pago a los mismos.

El sistema propuesto se divide en tres campos de compensación salarial:

- *Competencias en la instrucción (dentro del aula)*, atañen a la docencia propiamente tal, sea en el conocimiento general de las materias y/o de un área temática en particular. La propuesta consiste en requerir conocimientos más profundos y específicos ligados al programa curricular o a la pericia didáctica.
- *Competencias en otras áreas de la educación*, vinculadas a la escuela pero no directamente a la instrucción en el aula. Por ejemplo, la tutoría de los alumnos, evaluación de materiales didácticos y desarrollo de prácticas curriculares innovadoras.
- *Competencias de liderazgo y administración*, tales como la coordinación de

equipos, enseñanza y/o guía a otros docentes de la escuela, desarrollo de proyectos institucionales y administración de los recursos.

Debe señalarse que en la actualidad los docentes realizan muchas de estas tareas pero, o no tienen la preparación suficiente o adecuada para ello, o no están diferencialmente remunerados.

4. Incentivos a las escuelas

En forma complementaria a la reformulación de las estructuras salariales, se ha desarrollado una corriente a favor del estímulo a grupos de docentes o escuelas que logran alcanzar objetivos educativos previamente determinados (por ejemplo, mejoras en los rendimientos en las pruebas de aprendizaje, disminución del ausentismo de los alumnos y/o de los docentes, desarrollo de proyectos escolares, entre otros).

Los incentivos a las escuelas pueden ser de dos tipos: *ex ante* o *ex post*. En tanto los primeros incentivan procesos, los últimos premian el logro de determinados resultados. Quizás uno de los efectos más significativos de los incentivos a grupos de docentes o escuelas, son los comportamientos que generan y no el valor económico de las sumas entregadas, sean éstas en concepto de premios o para financiar proyectos.

Estos sistemas son de reciente data y la evaluación sobre su contribución a la mejora en la calidad educativa es escasa, pero constituyen una alternativa innovadora a incorporar en la agenda de las políticas educativas.

El nivel absoluto y relativo del salario docente

Desde hace varios años se encuentra en discusión si las estructuras salariales docentes que rigen en nuestros países son capaces de satisfacer los requisitos necesarios para atraer y retener buenos docentes.

Los factores que inciden y se deben discutir para el análisis salarial docente

son múltiples, partiendo por el valor que debería corresponder al salario básico o inicial en la carrera docente. A su vez, se deben determinar cuáles son o deberían ser los criterios o conceptos que se supone remunera el salario (calificaciones, experiencia, nivel de responsabilidad, estructura de los sistemas educativos, etc.). El resultado de ese análisis debería ser el punto de partida para definir el valor relativo asignado a cada cargo y función.

Por otra parte, la discusión debe tener presente el amplio abanico de condicionantes que se entrecruzan e inciden sobre el nivel absoluto (y relativo) del salario docente, que van desde aspectos generales hasta otros muy específicos, como:

- La cobertura del valor de la fuerza de trabajo.
- La evolución y magnitud de la demanda educativa.
- La dispersión y concentración de la población.
- La cantidad de horas teóricas y efectivas de trabajo.
- El grado de sindicalización.
- La importancia del sector público en la contratación de docentes.
- Disponibilidad de recursos fiscales.
- La carrera profesional docente.
- Los mercados y condiciones laborales de otras profesiones.
- Tasa de desocupación de la economía.
- La evolución y magnitud de la propia oferta de maestros.

La falta de consideración de estos motivos es la que hace que, cuando se realiza el cotejo de los salarios de los maestros con otros trabajadores de la economía, la mayoría de las veces resulta insatisfactorio. Un estudio realizado para un grupo de países de América Latina muestra que de la comparación simple entre los salarios anuales de los docentes y los de otros sectores de actividad de características similares, se concluye que los ingresos de los docentes son significativamente menores, con diferencias que oscilan entre el 5% en Colombia y el 37% en Ecuador. Esta

comparación habla por sí sola sobre el nivel de vida de los docentes comparado con otras profesiones y empleos. No obstante, cuando se compara el valor de la hora trabajada, sin tener en cuenta las vacaciones, en diez de los países considerados los docentes ganan tanto como otros trabajadores y en siete ganan más. Y si se asume que los maestros trabajan el 75% de los días del año y se compara entonces el valor de la hora con el de otras actividades, resulta que el salario docente es un tercio más alto que el de otros trabajadores de igual sexo y nivel de educación.

Conclusiones

El diseño, desarrollo, implementación y financiamiento de nuevas estrategias de compensación salarial requie-

re de mayores investigaciones y profundización, dadas las numerosas dificultades que entraña. En todo caso, se puede esperar que los costos de encarar estos problemas sean inferiores a las ventajas que reportaría una nueva estructura.

Las formas más recientemente sugeridas como vía para la superación de las tradicionales estructuras salariales docentes intentan responder a los requerimientos de las administraciones modernas. Según éstos, una persona asciende porque demuestra que tiene la experiencia y competencias para hacerlo en el marco de una fuerte vinculación entre la compensación salarial y el ejercicio de la profesión docente, la organización escolar y el contexto institucional dentro del que se mueve la escuela.

Naturalmente, una reforma en la es-

tructura de remuneraciones no es ni la solución ni la única forma de mejorar la calidad de la educación. Simplemente es un mecanismo —aunque poderoso— para apoyar o acompañar cambios en el sector.

Por otra parte, hay acuerdo en señalar que de no mediar reformas, entre otras, en la estructura organizacional de las escuelas, la mera reformulación de los sistemas de remuneración docente no conducirá a mejoras sustanciales en la calidad de la educación.

Por último, cabe destacar el alto consenso que existe entre los analistas dedicados al tema respecto de la necesidad y conveniencia de la participación de los distintos actores —y los sindicatos docentes no son uno menor— en cada etapa del proceso de diseño de una eventual reforma en los planes salariales. ©

Un caso en Colorado, EE.UU.:

Participación docente en la reforma de estructuras salariales

La experiencia de diversos distritos escolares de Estados Unidos que incorporaron programas de incentivos, carreras escalares u otros planes tendientes a modificar la estructura salarial de los docentes, muestra que cuanto mayor es la participación de los maestros y sus asociaciones en el diseño e implementación de estos programas, menos son los problemas que deberán encararse después.

Una experiencia de reforma altamente valorada en Estados Unidos fue la llevada a cabo en el distrito escolar de Douglas County, Colorado. En 1993, los representantes del condado y la Federación de Docentes de esa localidad acordaron diseñar un plan general de remuneraciones para los docentes, que debería tender a la promoción de la compensación por responsabilidades que hasta ese momento no eran pagadas, y definir incentivos para aquellos grupos de docentes cuyo trabajo conjunto llevase a una mejora directa en el desempeño de los estudiantes.

Las reuniones del Teacher Compensation Committee duraron nueve meses con una reunión semanal de cuatro horas cada una (6.000 horas de trabajo). Participaron en el comité 30 integrantes (20 docentes nombrados por los gremios, 5 miembros de la Administración Central y 5 representantes de la Comunidad de Padres), con la ayuda de dos mediadores.

Durante las primeras sesiones se establecieron los objetivos que guiarían el desarrollo del plan, sustentados en cinco puntos acordados: cumplir la función del distrito; atraer, retener y motivar los maestros más calificados; proveer un alto grado de estabilidad a los ingresos de los docentes; recompensar el crecimiento profesional, el desarrollo y la adquisición de nuevas capacidades; y asegurar la participación de los maestros en la implementación y evaluación del plan.

Entre los factores que explican el éxito del proceso, están:

- Todos los miembros tuvieron la oportunidad de expresar ampliamente sus opiniones. Los temas se debatieron hasta agotarlos y de esta manera las decisiones se basaron en el consenso.
- El debate se enfocó en la teoría que sustentaba el sistema salarial, dejando de lado cuestiones prácticas. El objetivo del Comité era el diseño de los lineamientos básicos del plan; la negociación concreta sobre los fondos, los salarios, etc. se dejó para que el sindicato y el distrito acordaran una vez que se hubiera completado el diseño general.
- Todas las decisiones se tomaron por unanimidad.

El trabajo culminó con la aprobación del plan por la totalidad de los participantes.